



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - N° 947

Bogotá, D. C., jueves, 19 de noviembre de 2015

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 03 DE 2015 SENADO, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 06 DE 2015

por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en lo relativo a la remuneración de los Miembros del Congreso de la República.

Bogotá D. C., 4 de noviembre de 2015

Senador

MANUEL ENRÍQUEZ ROSERO

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad.

Señor Presidente:

De acuerdo con la designación de la Mesa Directiva de la honorable Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República como Ponente del Proyecto de Acto Legislativo 03 de 2015 Senado, *por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en lo relativo a la remuneración de los Miembros del Congreso de la República*, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo 06 de 2015, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate con las siguientes consideraciones:

El pasado 28 de agosto, el Gobierno nacional, mediante el Decreto número 1739 de 2015, decretó el incremento anual de ley para los senadores y representantes a la cámara, el cual se estableció en un aumento del 4.66%. Este porcentaje de aumento fue certificado, tal como lo establece la Constitución, por el Contralor General de la República al

promediar los aumentos salariales realizados en la Administración Central.

Si bien no se discute la legalidad del aumento salarial de los Congresistas, pues el procedimiento fue acorde con las disposiciones legales y constitucionales, en medio de las condiciones actuales de austeridad fiscal, desaceleración económica y caída de los ingresos tributarios, descritas fielmente en la exposición de motivos de este proyecto, vale la pena reevaluar las prioridades de gasto y garantizar la mayor eficiencia de los recursos públicos. Asimismo, es esta la oportunidad para contribuir desde el Congreso de la República y los altos cargos del Estado con la reducción de la gran inequidad que se presenta en el país, tal como lo describe ampliamente la exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo 06, en especial en materia salarial.

I. Conceptos técnicos

Con este objetivo, y teniendo en cuenta los efectos inesperados que una modificación en el salario de los Congresistas puede tener sobre la remuneración de los demás funcionarios del Estado, en virtud de las disposiciones de la Ley 4ª de 1992, se solicitó a la Contraloría General de la República, al Departamento Administrativo de la Función Pública y al Ministerio de Hacienda que conceptuaran sobre estos posibles efectos. A continuación se resumen los planteamientos de estas entidades (los conceptos completos se adjuntan a la ponencia):

• Contraloría General de la República

En el concepto entregado por esta entidad el 7 de octubre, se plantea el efecto que tendría una eventual congelación o reducción de los salarios de los Congresistas sobre las remuneraciones de

los magistrados de las altas cortes y de las cabezas de otros organismos del Estado, como la Procuraduría, la Fiscalía, la Defensoría, la Contraloría y la Registraduría. Esto debido a que el artículo 15 de la Ley 4ª de 1992 estableció una prima especial de servicios que equipara los salarios de estos funcionarios con los de los Congresistas, de tal forma que esta prima complementa mensualmente la diferencia entre estos salarios. Por ende cualquier modificación del salario de los segundos repercute automáticamente sobre los primeros.

Asimismo, plantea la Contraloría que si bien la congelación de los salarios por el término de cuatro años intenta reducir la desproporción existente entre los salarios de los Congresistas y los demás servidores públicos, esta solución es apenas temporal, por lo que luego de este tiempo y con el correr de los años esta desproporción volvería a presentarse, pues los mismos aumentos porcentuales representan incrementos en términos absolutos mucho mayores cuando el salario base que aumentar es mayor. Por ello, esta entidad propone una fórmula de ajuste salarial que incremente el salario de los Congresistas de manera inversamente proporcional a los aumentos adicionales a la inflación que por productividad se apliquen al resto de los servidores públicos. A continuación se transcribe la tabla presentada en el concepto para explicar la fórmula planteada:

Tabla 1

| Inflación Observada | Ajuste por Productividad al resto de Servidores Públicos (Puntos Básicos) | Proporción del ajuste por productividad a los Congresistas (sobre puntos básicos de productividad al resto de servidores públicos) | Porcentaje de ajuste a los Congresistas | Porcentaje de ajuste al resto de Servidores Públicos |
|---------------------|--|--|---|--|
| 3% | Igual o mayor a 100 (Ejemplo Situación A ajuste de 100 puntos básicos) | 1/8 | 3,125% | 4% |
| 3% | Igual a 50 y hasta 99 puntos básicos (Ejemplo Situación B ajuste de 60 puntos básicos) | 1/4 | 3,15% | 3,6% |
| 3% | Igual a 0 y hasta 49 puntos básicos (Ejemplo Situación C ajuste de 40 puntos básicos) | 1/2 | 3,20% | 3,4% |

• Departamento Administrativo de la Función Pública

A la fecha de presentación de esta ponencia, el Departamento no había dado respuesta a nuestra solicitud.

• Ministerio de Hacienda y Crédito Público

A la fecha de presentación de esta ponencia, el Ministerio no había dado respuesta a nuestra solicitud.

II. Alternativas de reajuste

Teniendo en cuenta los planteamientos anteriores, se analizaron diferentes alternativas que permitieran lograr los objetivos buscados con ambos proyectos y que se enmarcaran dentro del ordenamiento constitucional colombiano. En total, se consideraron cinco alternativas diferentes para modificar el monto y el incremento de los salarios de estos altos funcionarios (algunas alternativas modifican solo el monto, otras solo los incrementos y otras ambas). A continuación se describen estas alternativas:

A. Congelación nominal por el término de 4 años (propuesta original PAL 03)

Esta es la alternativa original del proyecto de nuestra bancada. Establece una congelación en términos nominales por 4 años de los salarios de los Congresistas, luego de los cuales el aumento anual de ley seguiría siendo el establecido actualmente en el artículo 187 de la Constitución.

B. Reducción salarial estableciendo el salario en máximo 30 salarios mínimos (propuesta original PAL 06)

Esta es la propuesta original del proyecto de autoría de la senadora Claudia López. Reduce inmediatamente la asignación de los Congresistas a 30 salarios mínimos legales mensuales vigentes, y, por ende, establece su aumento anual como el porcentaje de aumento que el Gobierno nacional determine para el salario mínimo.

C. Propuesta Contraloría (planteada en concepto de la Contraloría)

Esta propuesta no modifica el nivel original de los salarios de los Congresistas. Lo que modifica es la forma en la cual el Contralor cuantifica el aumento de los Congresistas en función de los aumentos decretados por el Gobierno nacional a los demás servidores públicos de la Administración Central. En la sección anterior, en el concepto de esta entidad, se encuentran los detalles de esta alternativa.

D. Reducción nominal de los salarios por una sola vez, sin expresarlos en salarios mínimos.

Esta alternativa plantea la reducción por una sola vez del nivel de los salarios de los Congresistas en una proporción que haga que esta remuneración sea equivalente, solo al momento de la reducción, a 30 salarios mínimos. Luego de ello, este valor salarial se continuaría incrementando conforme a la regla actual del artículo 187 de la Constitución, y no conforme a los aumentos del salario mínimo.

E. Congelación real permanente

Esta alternativa supone la congelación real, más no nominal, de los salarios de los Congresistas. Esto quiere decir que los incrementos anuales posteriores a la entrada en vigencia de esta disposición serán exactamente iguales a la inflación certificada

por el DANE del año inmediatamente anterior al del aumento.

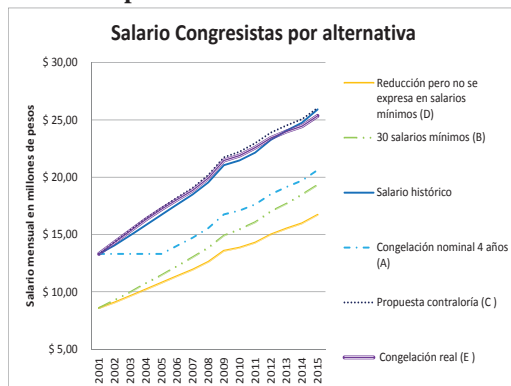
En adelante, las alternativas serán identificadas por la letra que las acompaña para facilitar el análisis.

III. Análisis de alternativas

Las alternativas anteriores presentan diferentes efectos sobre el nivel y la estructura salarial actual y futura de los Congresistas y, en consecuencia, de otros funcionarios del Estado. Algunos son particulares de algunas alternativas y otros son generalizados. En primer lugar, todas las alternativas planteadas, con excepción de la propuesta de la Contraloría (alternativa C) y la congelación real permanente (alternativa E), presentan una reducción real en los ingresos de los Congresistas en el tiempo, pues estas congelan nominalmente o reducen directamente los montos salariales, lo cual, dado el incremento constante del nivel de precios de la economía, implica, en la práctica, una desmejora (mayor o menor, según el caso) de las condiciones salariales. Esto presenta dificultades de orden jurídico, pues afecta los derechos adquiridos de estos funcionarios (y de otros funcionarios del Estado) y, además, desmejora sus condiciones laborales.

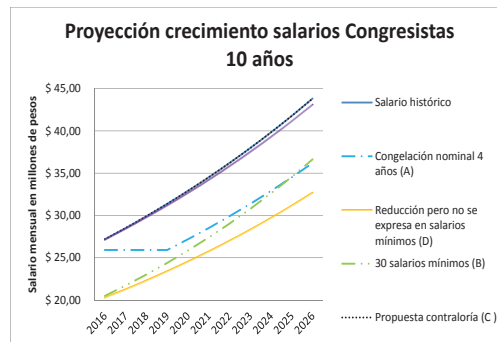
No obstante, estas dos alternativas (C y E) no se ajustan a los objetivos del proyecto. Su aplicación no modifica sustancialmente la situación actual y por ende no responden a las necesidades de austeridad del gasto y reducción de la inequidad salarial. Esto se puede observar en la Ilustración 1, donde se analiza la situación hipotética de haber implementado cada una de las anteriores alternativas en el año 2001 y se calcula cómo habrían evolucionado los salarios en cada situación, dada la inflación, el salario mínimo y los aumentos salariales de estos funcionarios establecidos para cada año, desde 2001 hasta 2015. Así las cosas, las alternativas C y E presentan niveles salariales muy similares, e incluso superiores, a los niveles reales de los salarios de los Congresistas en estos años, por lo que estas alternativas no cumplen los fines perseguidos.

Ilustración 1: Salario hipotético Congresistas por alternativa 2001-2015



En segundo lugar, considerando las alternativas de reducción directa del monto salarial, es decir, las alternativas B (alternativa original del PAL 06) y D, la fórmula de aumento de los salarios en estas alternativas y las restricciones legales inherentes a ellas hacen inviable su implementación. Esto es, aunque por construcción la alternativa propuesta por el Proyecto de acto legislativo 06 contribuye con la austeridad del gasto público y la reducción de la brecha salarial de manera inmediata, no cumple estos mismos objetivos en el mediano plazo. Como se observa en la Ilustración 2, si se proyecta a 10 años el salario de los Congresistas, bajo ciertos supuestos, se puede evidenciar que el salario futuro de estos funcionarios, bajo esta alternativa, sería inclusive superior que el salario que se obtendría si se opta por las alternativas de congelación nominal y no de reducción. Incluso, con un horizonte de tiempo más largo, es factible que el salario resultante de esta alternativa sea en algún momento superior al que existiría si no se hubiera introducido esta modificación. Esto se debe a que desde 2001 la tasa de aumento del salario mínimo ha sido, en general, superior a la tasa de aumento de los Congresistas.

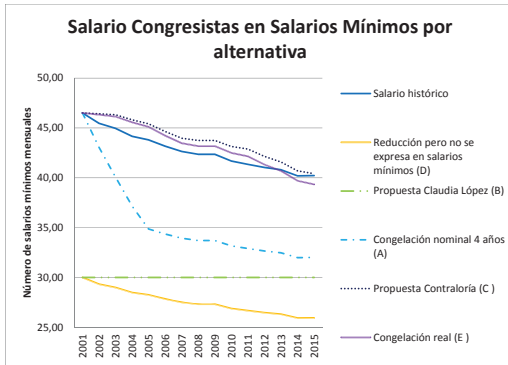
Ilustración 2: proyección salario Congresistas por alternativa 2015-2026



Esta proyección supone que la inflación anual durante cada año es del 4.73%, el aumento del salario mínimo es del 5.98% anual y el aumento anual del salario de los Congresistas según la fórmula actual es del 4.89%. Estos son los valores promedio de estas variables desde 2001.

Asimismo, si bien la alternativa D es la alternativa que proyecta el salario más bajo entre todas las demás posibilidades, lo hace también en grave detrimento de los derechos laborales de estos funcionarios (y los de otras ramas), pues desmejora de manera automática sus remuneraciones y sus condiciones laborales, lo cual está proscrito por el derecho laboral colombiano. Así, la implementación de estas dos alternativas presenta grandes restricciones legales, las cuales se hacen especialmente relevantes cuando es posible lograr similares o mejores resultados con otras fórmulas de ajuste salarial que no impliquen una desmejora de tal magnitud.

Ilustración 3: Salario hipotético Congressistas en Salarios Mínimos 2001-2015



Por último, analizando la alternativa original de congelación nominal por el término de cuatro años (alternativa A), se evidencia que esta es la que mejor se acopla a los objetivos de ambos proyectos. Como se puede observar en la ilustración 3, con la congelación nominal el salario hipotético de los Congressistas (calculado igual que en la ilustración 1) habría sido siempre significativamente menor al real, contribuyendo así con la austeridad fiscal. Pero más aún, si se observa la ilustración 2, se puede concluir que esta alternativa también contribuye con la austeridad fiscal en el mediano plazo, pues proyecta un salario menor en el tiempo, si se compara con la alternativa B de fijar el salario en 30 salarios mínimos.

Adicionalmente, esta alternativa también contribuye con la reducción de la inequidad en mate-

ria salarial, pues como se observa en la ilustración 3, el salario hipotético bajo esta alternativa tendría una tendencia decreciente en la relación entre el salario de los Congressistas y el salario mínimo, permitiendo que en el tiempo el salario de estos funcionarios se reduzca a valores cercanos a los 30 salarios mínimos planteados en el proyecto acumulado. Esto sucede debido a que la fórmula actual de aumento ha sido menos beneficiosa para los Congressistas que la que se instauraría si se fijara su remuneración en salarios mínimos.

Ahora bien, aunque como se mencionó anteriormente cualquiera de las alternativas anteriores presenta, en algún grado, una desmejora real de las condiciones laborales de estos funcionarios, creemos que para lograr los objetivos que pretende el proyecto esta desmejora es estrictamente necesaria. Sin embargo, como se mostró, la congelación nominal es la alternativa que afecta en menor medida los derechos adquiridos de estos altos servidores, en función de contribuir con la alta inequidad salarial y la austeridad fiscal.

Por lo tanto, para el presente proyecto se decide adoptar la alternativa de congelar nominalmente los salarios de los Congressistas de la República por un término de 4 años, manteniendo así la propuesta del proyecto original.

IV. Modificaciones al proyecto

Como única modificación al proyecto se introduce la palabra 'nominal' para aclarar que la congelación salarial mantendrá el mismo valor nominal de los salarios de los Congressistas por cuatro años.

| Constitución Vigente | Texto Original Proyecto | Texto Ponencia Primer Debate |
|--|--|--|
| Artículo 187. La asignación de los miembros del Congreso se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República. | Artículo 1°. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 187 de la Constitución Política el cual quedará así: Parágrafo Transitorio. A partir de la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo y por el término de cuatro (4) años, se congelará la asignación de los miembros del Congreso. | Artículo 1°. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 187 de la Constitución Política el cual quedará así: Parágrafo Transitorio. A partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo y por el término de cuatro (4) años, se congelará <u>nominalmente</u> la asignación de los miembros del Congreso. |
| | Artículo 2°. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación. | Artículo 2°. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación. |

De esta forma, a continuación me permito poner en consideración la siguiente

Proposición

Con fundamento en las consideraciones anteriormente expuestas, me permito proponer a la Comisión Primera del Senado dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo 03 de 2015 Senado, *por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en lo relativo a la remuneración de los Miembros del Congreso de la República*, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo 06 de 2015 Senado, conforme al pliego de modificaciones adjunto.

De los honorables Senadores,

Atentamente,


ALFREDO RANGEL SUÁREZ
Senador de la República

DORIS VEGA
Senadora de la República

EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA
Senador de la República

CLAUDIA LÓPEZ HERNANDEZ
Senadora de la República

HORACIO SERPA URIBE
Senador de la República

ALEXANDER LOPEZ MAYA
Senador de la República

ROOSVELT RODRÍGUEZ
Senador de la República

TEXTO PROPUESTO PONENCIA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 03 DE 2015 SENADO

por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en lo relativo a la remuneración de los miembros del Congreso de la República.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 06 DE 2015

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 187 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Parágrafo transitorio. A partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo y por el término de cuatro (4) años, se congelará nominalmente la asignación de los miembros del Congreso.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Atentamente,



ALFREDO RANGEL SUÁREZ
Senador de la República

HORACIO SERPA URIBE
Senador de la República

EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA
Senador de la República

ROOSEVELT RODRÍGUEZ
Senador de la República

DORIS VEGA
Senadora de la República

ALEXANDER LOPEZ MAYA
Senador de la República

CLAUDIA LÓPEZ HERNANDEZ
Senadora de la República

Anexo 1

Concepto Contraloría

Sobre el Incremento a las Asignaciones de los
Congresistas

Por: Luis Mario López R.¹

– La norma constitucional que aborda este tema es el artículo 187 de la Constitución Política, el cual se desarrolló a través del artículo 48 de la Ley 42 de 1993, básicamente al determinar el plazo máximo en que el Contralor General debía expedir “el porcentaje promedio ponderado de los cambios ocurridos durante el año inmediatamente anterior en la remuneración de los servidores de la administración central”. Dicho promedio ponderado determinaba el reajuste anual de la asignación de los miembros del Congreso.

– A través de la Ley 644 de 2001 se cambió esa redacción del artículo 48 de la Ley 42. En este

texto, que sigue hoy vigente, se precisaron los siguientes aspectos, que se comentan enseguida:

i. Se dio como plazo al Contralor General de la República, los diez días hábiles siguientes a la expedición de los decretos sobre incremento salarial para los empleados de la administración central, para certificar el promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores públicos del nivel central, en el mismo año de referencia de dichos decretos.

ii. Se precisó que el promedio ponderado certificado se envíe al Gobierno nacional, para que sea este quien determine el reajuste en la asignación de los miembros del Congreso de la República. Es decir, el reajuste es una atribución del Ejecutivo Nacional, que cuenta como fundamento técnico, el promedio ponderado certificado por el Contralor General. Este es un aspecto de suma importancia que pasa en ocasiones desapercibido.

iii. Los siguientes literales de la nueva redacción del artículo 48 se concibieron con el propósito de sustituir una base diferenciada por escalas salariales en el sector público, que acentuaba las diferencias hacia arriba y beneficiaba en mayor proporción a los servidores con mayores niveles de ingresos, como es el caso de los Congresistas. En este sentido se excluyó del cálculo del promedio ponderado las entidades descentralizadas de la administración central, lo mismo que los reajustes salariales provenientes de convenciones colectivas pactadas con trabajadores oficiales (casos Ecopetrol, Banco de la República u otras empresas industriales y comerciales del Estado), o las remuneraciones de altos dignatarios, que estando vinculadas a las asignaciones de los Congresistas, sesgaban hacia arriba la ponderación para determinar el reajuste.

iv. Sin embargo se fijó como tope máximo al reajuste a los Congresistas la proporción en que se reajustaron los sueldos para la escala correspondiente de la remuneración del sector central de la administración nacional para ese año fiscal, es decir, aquella en que se incluyen las remuneraciones de los altos dignatarios.

– No obstante y aún antes de la vigencia del antiguo artículo 48 de la Ley 42 de 1993, por norma legal (Ley 4ª de 1992, artículo 15), ya se habían nivelado los sueldos de los altos dignatarios de la administración central con las asignaciones de los Congresistas, a través de una prima especial de servicios sin carácter salarial, hoy vigente. De esta forma, el monto de los ingresos laborales de los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Registrador Nacional del Estado Civil, se complementa con esta prima especial, hasta igualarse a los percibidos en su to-

¹ Profesional Universitario Grado 02 de la Dirección de Estudios Macroeconómicos de la Contraloría General de la República.

talidad, por los miembros del congreso, sin que en ningún caso los supere.

– Es evidente entonces que cualquier ajuste, o aun una congelación temporal en las asignaciones de los Congresistas, repercutirá en igual sentido en las remuneraciones de los altos dignatarios a que hizo alusión la precitada Ley 4ª, a través de los ingresos generados en forma complementaria por esta prima especial de servicios. En la práctica el ajuste en las asignaciones a los Congresistas será el ajuste en los sueldos de los altos dignatarios que señaló la ley. Si se congela temporalmente la asignación de los Congresistas, el ajuste en los sueldos de estos altos dignatarios sería solo el correspondiente al de su escala salarial en los decretos sobre incremento salarial para los empleados de la administración central, con una prima especial de servicios igual a cero.

– A su vez, el incremento salarial a los Congresistas puede verse beneficiado por los ajustes extraordinarios en materia salarial de cualquier entidad o sector de la administración central (Ténganse en cuenta, por ejemplo, los ajustes en la Rama Judicial, producto de los paros, o por la reestructuración en la Fiscalía General).

– Por lo demás, cualquier promedio ponderado aplicado sobre las mayores escalas salariales determinará que el valor absoluto del reajuste sea significativamente mayor con respecto a escalas salariales inferiores. Esto es inevitable a no ser que se gradúe, regresivamente, por ejemplo, la aplicación en la base de cálculo del reajuste en la asignación de los Congresistas, una proporción de los puntos adicionales por productividad decretados en el reajuste salarial para el resto de la administración pública del nivel central.

– En consecuencia, la discusión sobre si el incremento resultante en las escalas salariales de los Congresistas resulta exagerado o no conduce a abrirle paso a un cambio normativo en la materia. En sintonía con este criterio, se presentó un proyecto de acto legislativo, de iniciativa de los Senadores Uribe Vélez y Holguín Moreno, que adiciona un párrafo transitorio al artículo 187 de la Constitución Política, cuyo efecto es congelar por cuatro años las asignaciones de los miembros del Congreso de la República. El texto propuesto es el siguiente:

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 187 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Parágrafo transitorio. A partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo y por el término de cuatro (4) años, se congelará la asignación de los miembros del Congreso de la República.

Artículo 2º. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Comoquiera que la redacción del artículo 1º en la parte del párrafo transitorio no precisa la normativa vinculada, se sugiere la siguiente a cambio:

“Parágrafo Transitorio. A partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo y por el término de cuatro [4] años, la asignación de los miembros del Congreso será la misma que fijó el Gobierno nacional para la vigencia de 2015. En consecuencia, y por el mismo término de vigencia del presente acto legislativo, no tendrán efecto las disposiciones de la Ley 644 de 2001 que modificó el artículo 48 de la Ley 42 de 1993, ni lo previsto en el artículo 15 de la Ley 4ª de 1992”.

– Se reconoce el esfuerzo del legislativo nacional por atenuar la desproporción existente entre los incrementos salariales del común de los servidores públicos de la administración central y los incrementos a la remuneración de los Congresistas. Sin embargo, cumplido el plazo previsto en el proyecto de acto legislativo de congelamiento de las asignaciones congresionales y sin otro desarrollo legislativo complementario, con el correr del tiempo se volvería a manifestar dicha desproporción. En este orden de ideas y a manera de ejemplo, se podría configurar una iniciativa que fijara unos reajustes a los Congresistas cuyo nivel mínimo sea la tasa de inflación observada en el periodo inmediatamente anterior y el máximo la tasa de inflación observada en el periodo inmediatamente anterior más puntos básicos en proporción inversa a los decretados por productividad al resto de servidores públicos. Enseguida, a manera de ejemplo se desarrolla esta propuesta:

Situación A. Mínimo ajuste posible.

Supóngase que la inflación observada en el año anterior fue del 3% y al resto de servidores públicos de la administración central se le decretó un uno por ciento (1%) adicional por productividad, es decir, cien puntos básicos más por productividad. En este caso cuando el incremento por productividad fue de 100 puntos básicos, a los Congresistas se les reconocería una octava parte de estos cien puntos básicos, es decir, doce y medio puntos básicos y el reajuste a sus remuneraciones sería la tasa de inflación más doce y medio puntos básicos por productividad, con lo cual resultaría un reajuste total de 3,125%. Este esquema aplicaría entonces para ajustes por productividad iguales o mayores a cien puntos básicos.

Situación B. Nivel intermedio de ajuste posible.

Supóngase que la inflación observada en el año anterior fue del 3% y al resto de servidores públicos de la administración central se le decretó un cero coma sesenta por ciento (0,6%) adicional por productividad, es decir, sesenta puntos básicos más por productividad. En este caso cuando el incremento por productividad fue de 60 puntos básicos, a los Congresistas se les reconocería una cuarta parte de estos sesenta puntos básicos, es decir,

quince puntos básicos y el reajuste a sus remuneraciones sería la tasa de inflación más quince puntos básicos por productividad, con lo cual resultaría un reajuste total de 3,15%. Este esquema aplicaría entonces para ajustes por productividad iguales o mayores a cincuenta puntos básicos y hasta noventa y nueve puntos básicos.

Situación C. Nivel máximo de ajuste posible.

Supóngase que la inflación observada en el año anterior fue del 3% y al resto de servidores públicos de la administración central se le decretó un cero coma cuarenta por ciento (0,4%) adicional

por productividad, es decir, cuarenta puntos básicos más por productividad. En este caso cuando el incremento por productividad fue de 40 puntos básicos, a los Congresistas se les reconocería la mitad (1/2) de estos cuarenta puntos básicos, es decir, veinte puntos básicos y el reajuste a sus remuneraciones sería la tasa de inflación más veinte puntos básicos por productividad, con lo cual resultaría un reajuste total de 3,20%. Este esquema aplicaría entonces para ajustes por productividad desde cero puntos básicos hasta cuarenta y nueve puntos básicos.

La tabla 1 resume los términos de esta propuesta:

Tabla 1

| Inflación Observada | Ajuste por Productividad al resto de Servidores Públicos (Puntos Básicos) | Proporción del ajuste por productividad a los Congresistas (sobre puntos básicos de productividad al resto de servidores públicos) | Porcentaje de ajuste a los Congresistas | Porcentaje de ajuste al resto de Servidores Públicos |
|---------------------|--|--|---|--|
| 3% | Igual o mayor a 100 (Ejemplo Situación A ajuste de 100 puntos básicos) | 1/8 | 3,125% | 4% |
| 3% | Igual a 50 y hasta 99 puntos básicos (Ejemplo Situación B ajuste de 60 puntos básicos) | 1/4 | 3,15% | 3,6% |
| 3% | Igual a 0 y hasta 49 puntos básicos (Ejemplo Situación C ajuste de 40 puntos básicos) | 1/2 | 3,20% | 3,4% |

– Lo importante es abrir la discusión a propuestas similares que desde el ámbito legislativo corrijan este desequilibrio. En el orden técnico resultará útil consultar cómo se hacen estos reajustes en otros países más desarrollados o de nivel de desarrollo similar al nuestro y comparar internacionalmente esas remuneraciones. Otra propuesta sería fijar la escala salarial congresional por salarios mínimos mensuales vigentes con topes máximos, o construir un índice de precios para Congresistas y, con base en su variación anual, fijar el reajuste a sus remuneraciones.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 008 DE 2015 SENADO, 043 DE 2015 CÁMARA

por medio del cual se adiciona el artículo 171 de la Constitución Política.

Bogotá, D. C., octubre 7 de 2015

Honorable Senador

MANUEL ENRÍQUEZ ROSERO

Presidente Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para primer Debate en Primera Vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 008 de 2015 Senado, 043 de 2015 Cámara

Señor Presidente:

De conformidad con el encargo impartido por usted, presento por su conducto a consideración de la Comisión Primera del honorable Senado de la República el informe de ponencia correspondiente al primer debate en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 008 de 2015 Senado, 043 de 2015 Cámara, *por medio del cual se adiciona el artículo 171 de la Constitución Política*, el cual ya hizo tránsito en los dos primeros debates en la Cámara de Representantes, de donde salió aprobado con el siguiente texto:

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 043 DE 2015 CÁMARA

por medio del cual se adiciona el artículo 171 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el inciso sexto al artículo 171 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Habrán un Senador por cada uno de los departamentos señalados en el artículo 309 de la Constitución Política. Esta curul se asignará a la lista que haya obtenido la más alta votación en las elecciones para Cámara de Representantes en cada una de esas circunscripciones y se adjudicará al candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes, o sea, el primero en el orden de inscripción en lista cerrada. La elección

así provista no dará lugar a su reemplazo en la Cámara de Representantes.

Parágrafo Transitorio. La ley efectuará la distribución de estas curules entre las comisiones constitucionales permanentes del Senado, reajustará la distribución de las de la Cámara de Representantes y realizará los ajustes presupuestales necesarios entre el Senado y la Cámara de Representantes.

Artículo 2°. El presente acto legislativo se aplicará a partir de las elecciones para Congreso inmediatamente siguientes a su promulgación.

La presente propuesta de reforma a la Constitución, de iniciativa parlamentaria, busca realizar un acto de elemental justicia con las entidades territoriales que se incorporaron a la organización territorial del Estado colombiano como departamentos en la Carta de 1991, y a las cuales se conoce como nuevos departamentos, que por la dinámica derivada del sistema electoral para la conformación del Congreso, no han visto plenamente representados sus intereses por la falta de presencia en el Senado de la República.

En efecto, a pesar de la pretensión del constituyente de 1991 de contar con un Congreso bicameral de un Senado de circunscripción nacional y una Cámara de Representantes de circunscripción territorial departamentalizada, en la práctica se ha presentado un problema de legitimidad de la representatividad plasmada en el texto constitucional, porque el peso demográfico tiene una relación directamente proporcional con la cantidad de Congresistas que cada región del país logra elegir.

Por ello, en el caso del Senado, las campañas de los candidatos se concentran en regiones con densas concentraciones poblacionales, lo que lleva, a su turno, a que no haya Senadores provenientes de regiones con población escasa y dispersa. Lo anterior significa que a pesar de la circunscripción nacional, la mayoría de los Senadores tiene una representatividad fuertemente arraigada a un ámbito geográfico específico del territorio.

Así, de acuerdo con un estudio adelantado por la MOE, las regiones Caribe (Guajira, Magdalena, Cesar, Bolívar, Atlántico, Sucre y Córdoba), y Andina Oriental (Norte de Santander, Santander, Boyacá, Cundinamarca -no incluye a Bogotá-, Tolima y Huila), eligieron en el año 2014 a 50 de los 100 Senadores por circunscripción nacional, mientras que las regiones del Piedemonte (Arauca, Casanare, Meta, Caquetá y Putumayo), Suroriental (Vichada, Guainía, Guaviare, Vaupés y Amazonas), y San Andrés, en las mismas elecciones eligieron 3 Senadores.

Las dinámicas políticas, las propias reglas del sistema electoral y la incidencia de la distribución territorializada de la población, han llevado a que se desdibuje la representatividad nacional del Senado y a que, en la práctica, con muy contadas

excepciones, los Senadores elegidos ostenten una representatividad más departamental que nacional.

Esta situación ha derivado en que los intereses regionales en el Congreso sean agenciados por igual por Senadores y Representantes, lo cual hace que, a la hora de la discusión de proyectos como el plan nacional de desarrollo o el presupuesto, aquellos departamentos con mayor representación parlamentaria en ambas Cámaras logren mayores beneficios para las regiones de las cuales son originarios, en detrimento de aquellos que no la tienen, por carencia de vocería, especialmente en el Senado.

Por las consideraciones anteriores, resulta de elemental justicia con esas regiones, que por tanto tiempo han sufrido el abandono y la desidia del Estado, garantizarles como un derecho constitucional propio la elección de un Senador, de manera que estos departamentos tengan la garantía de la representatividad de sus intereses en ambas Cámaras, como la tienen los demás departamentos del país.

La fórmula propuesta no entraña costos adicionales ni para la realización de las elecciones, ni para la operación del Congreso. En efecto, lo que se propone es que la representación senatorial surja del resultado de los comicios para la Cámara de Representantes en esos nueve departamentos, de tal manera que el candidato a la Cámara que haya obtenido la votación preferente más alta o encabece la lista cerrada, de la lista más votada en cada una de esas 9 circunscripciones, se convierta en Senador por esta circunscripción especial, sin que el número total de Congresistas se altere porque no habría lugar a que los 9 Senadores así elegidos sean reemplazados en la Cámara.

Además, como se altera la composición numérica de las dos Cámaras, aunque no la conformación total del Congreso, se hace necesario asignar a la ley la atribución de determinar la reconfiguración de las comisiones constitucionales permanentes respectivas y efectuar los ajustes presupuestales correspondientes entre el Senado y la Cámara de Representantes.

Proposición

De conformidad con lo expuesto en la presente ponencia se propone a la Comisión Primera del honorable Senado de la República dar primer debate en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 008 de 2105 Senado, 043 de 2015 Cámara de Representantes, por medio del cual se adiciona el artículo 171 de la Constitución Política, en el texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes.

De los H. Senadores.


HERNÁN FRANCISCO ANDRADE SERRANO
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 64 DE 2015 SENADO

por medio de la cual se establece la obligación de instalar cámaras de seguridad en vehículos taxi que prestan el servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros.

Bogotá, D. C., 19 de noviembre de 2015

Señores

SENADO DE LA REPÚBLICA

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Doctor

JORGE ELIÉCER LAVERDE VARGAS

Secretario Comisión Sexta de Senado

E. S. D.

| | |
|--------------------|--|
| Referencia: | Proyecto de ley número 64 de 2015 Senado |
| Asunto: | Informe de ponencia para primer debate |

En atención a la designación que me fuera hecha y dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 64 de 2015 Senado, *por medio de la cual se establece la obligación de instalar cámaras de seguridad en vehículos taxi que prestan el servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros*, en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 64 de 2015 Senado, *por medio de la cual se establece la obligación de instalar cámaras de seguridad en vehículos taxi que prestan el servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros*, fue radicado por el honorable Senador Bernardo Miguel Elías Vidal en la Secretaría General del Senado de la República, el día 19 de agosto de 2015.

De conformidad con el informe de Secretaría General respectivo, la Presidencia del Senado de la República ordenó el reparto del proyecto a la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado y dispuso el envío de copia del proyecto a la Imprenta Nacional con el fin de que fuera publicado en la *Gaceta del Congreso*.

En cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales pertinentes, el proyecto fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 605 de 2015.

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de Senado fui nombrado como ponente del proyecto de ley para su primer debate.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley tiene como objeto principal instituir la obligación de instalar cámaras de seguridad en los vehículos taxi mediante los cuales se presta el servicio público de transporte terrestre individual de pasajeros. Conforme lo señala el articulado del proyecto, las cámaras de seguridad deberán instalarse de tal forma que quede registro de todos los ocupantes del vehículo taxi y tendrán que contar con un sistema que permita, como mínimo, el almacenamiento del video por quince (15) días.

La obligación en comento tiene como propósito general incrementar la seguridad, tanto para conductores como para usuarios del servicio de taxi en todo el país.

Además, se plantean como objetivos específicos de la iniciativa:

- Reducir los delitos de los que son víctimas los taxistas.
- Reducir los delitos que son cometidos por quienes infiltran el gremio transportador de los taxistas para realizar actividades ilícitas.
- Reducir los delitos e infracciones de los que son víctimas los usuarios del servicio de taxi.
- Facilitar la identificación y posterior judicialización de los delincuentes que han cometido actividades ilícitas al interior o sirviéndose de un vehículo taxi.
- Facilitar a las Empresas de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi el control de sus afiliados.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley consta de nueve artículos:

El artículo primero describe como objetivo general del proyecto de ley la adopción de medidas que incrementen la seguridad para conductores y usuarios de taxis.

El artículo segundo enumera cinco objetivos específicos de la ley: (i) Reducción de delitos contra taxistas, (ii) Reducción de delitos cometidos sirviéndose de vehículos taxi, (iii) Reducción de los delitos e infracciones de que son víctimas los pasajeros o usuarios del servicio de taxi, (iv) Facilitar la identificación y posterior judicialización de los delincuentes que han cometido actividades ilícitas al interior o sirviéndose de un vehículo taxi, y (v) Facilitar a las empresas de transporte público terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi el control de sus afiliados.

El artículo tercero dispone que las empresas de transporte público terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi deben dotar a sus vehículos vinculados con cámaras de seguridad que registren lo que ocurre al interior del vehículo.

El artículo cuarto establece dos características técnicas que deberá cumplir el sistema de video vigilancia al interior de los taxis: (i) Las cámaras

deberán instalarse de tal forma que quede registro de todos los ocupantes del vehículo taxi, y (ii) El sistema instalado deberá permitir el almacenamiento del video por al menos quince (15) días.

El artículo quinto indica que para el registro de las imágenes al interior del vehículo taxi no se requerirá consentimiento expreso por parte de los taxistas o de los usuarios.

El artículo quinto contiene un párrafo que impone la obligación de informar a los usuarios, mediante letreros visibles para estos, sobre la videovigilancia que se realiza al interior del vehículo.

El artículo sexto fija como plazo para la instalación de las cámaras de seguridad el término de veinticuatro (24) meses. Dicho término se contará a partir de la entrada en vigencia de la ley.

El artículo séptimo faculta a las autoridades de tránsito para verificar, en cualquier momento, que los vehículos taxi efectivamente cuenten con las cámaras y las mismas funcionen correctamente. Así mismo, los centros de diagnóstico automotor habilitados para hacer el examen técnico-mecánico de los vehículos taxi solo podrán expedir el certificado correspondiente cuando, además de todas las revisiones que actualmente vienen haciendo, constaten que las cámaras se encuentran instaladas y funcionando correctamente.

El artículo octavo incorpora una modificación al Código Nacional de Tránsito estableciendo una nueva infracción consistente en la conducción del vehículo taxi sin la correspondiente cámara de seguridad o si esta no funciona correctamente.

Finalmente, el artículo noveno contiene las vigencias y derogatorias.

IV. PROPUESTA DE MODIFICACIONES AL ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY

Respetuosamente, se proponen las siguientes modificaciones al título y a los artículos 3°, 6° y 8° de la iniciativa:

| TEXTO DE LA INICIATIVA | MODIFICACIÓN PROPUESTA | JUSTIFICACIÓN |
|---|--|--|
| <i>“por medio de la cual se establece la obligación de instalar cámaras de seguridad en vehículos taxi que prestan el servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros”</i> | <i>“por medio de la cual se establece la obligación de instalar cámaras de seguridad en <u>los</u> vehículos taxi que prestan el servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros”</i> | Se propone adicionar el artículo “los” para efectos de mejorar la gramática del título del proyecto de ley. |
| Artículo 3°. <i>Dotación de cámaras de seguridad para vehículos taxi.</i> Las Empresas de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi deberán dotar a sus vehículos vinculados con cámaras de seguridad que registren lo que ocurre al interior del vehículo. | Artículo 3°. Dotación de cámaras de seguridad para vehículos taxi. Las Empresas de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi deberán dotar a sus vehículos vinculados <u>Los</u> vehículos taxi que prestan el servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros <u>deberán estar dotados</u> con cámaras de seguridad que registren lo que ocurre <u>al en su interior del vehículo.</u> | De acuerdo con el texto de la iniciativa podía entenderse que la responsabilidad de la financiación de la implementación de la medida recaería exclusivamente en las Empresas de Transporte Público a las cuales están afiliados los vehículos taxi. Consideramos que lo más conveniente es que la norma establezca en abstracto la obligación de instalar el sistema de video vigilancia al interior de los taxis. Ello, con el propósito de que sean las propias empresas de transporte las que definan junto con sus afiliados (en consideración a las características particulares correspondientes), cuál será el manejo que se le dará al tema de la financiación de la instalación de las cámaras. En atención a lo expuesto, se propone: (i) Eliminar la expresión “Dotación de” del nombre del artículo. (ii) Reemplazar “Las Empresas de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi deberán dotar a sus vehículos vinculados” por “Los vehículos taxi que prestan el servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros deberán estar dotados”. (iii) Reemplazar “al” por “en su”. (iv) Eliminar “del vehículo”. |

| TEXTO DE LA INICIATIVA | MODIFICACIÓN PROPUESTA | JUSTIFICACIÓN |
|---|---|---|
| <p>Artículo 6°. <i>Plazo para la instalación de las cámaras de seguridad.</i> Para la instalación de las cámaras de seguridad de que trata la presente ley, las Empresas de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi contarán con un plazo de veinticuatro (24) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p> | <p>Artículo 6°. <i>Plazo para la instalación de las cámaras de seguridad.</i> Para la instalación de las cámaras de seguridad de que trata la presente ley, las Empresas de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi contarán con un plazo de veinticuatro (24) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley <u>se concede como plazo máximo un término de veinticuatro (24) meses.</u></p> | <p>Teniendo en cuenta las consideraciones que justifican las modificaciones propuestas para el artículo 3° (Es decir, evitar que el texto de la ley radique en cabeza de las empresas de transporte la responsabilidad exclusiva de la implementación de la medida), se propone para este artículo reemplazar, “las Empresas de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi contarán con un plazo de veinticuatro (24) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley” por “se concede como plazo máximo un término de veinticuatro (24) meses”.</p> <p>Cabe anotar que no se hace indispensable manifestar de manera expresa a partir de qué momento debe empezar a contarse el término puesto que si la disposición normativa guarda silencio sobre el particular se entiende que es a partir de la entrada en vigencia de la ley.</p> |
| <p>Artículo 8°. <i>Sanción por falta de la cámara de seguridad o su incorrecto funcionamiento.</i> Adiciónese el numeral C.40 en el artículo 131 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 21 de la Ley 1383 de 2010, así:</p> <p>C.40. Conducir un vehículo taxi, autorizado para prestar el servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros, sin la correspondiente cámara de seguridad o si la misma no funciona correctamente. Además el vehículo será inmovilizado.</p> | <p>Artículo 8°. <i>Sanción por falta de la cámara de seguridad o su incorrecto funcionamiento.</i> Adiciónese el numeral C.40 en el artículo 131 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 21 de la Ley 1383 de 2010; <u>21 de la Ley 1383 de 2010, mediante el cual se modificó el artículo 131 de la Ley 769 de 2002,</u> así:</p> <p>C.40. Conducir un vehículo taxi, autorizado para prestar el servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros, sin la correspondiente cámara de seguridad o si la misma no funciona correctamente. Además el vehículo será inmovilizado.</p> <p><u>Parágrafo transitorio. El presente artículo solamente entrará en vigencia una vez se haya cumplido el plazo de que trata el artículo 6° de la presente ley.</u></p> | <p>Para este artículo se proponen dos cambios:</p> <p>El primero, que consiste en reemplazar “131 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 21 de la Ley 1383 de 2010,” por “21 de la Ley 1383 de 2010, mediante el cual se modificó el artículo 131 de la Ley 769 de 2002”, obedece a que, en estricto sentido, la disposición que se encuentra vigente y que será objeto de adición es el artículo 21 de la Ley 1383 de 2010.</p> <p>La segunda modificación propuesta consiste en la inclusión de un párrafo transitorio que establezca expresamente una vigencia diferida para el artículo. Esto, en razón a que solamente puede ser admisible la sanción cuando ya se haya cumplido el plazo para la instalación del sistema de videovigilancia.</p> |

V. PROPOSICIÓN

Se propone a la honorable Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República dar primer debate **al Proyecto de ley número 64 de 2015 Senado**, por medio de la cual se establece la obligación de instalar cámaras de seguridad en vehículos taxi que prestan el servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros, con las modificaciones propuestas.

Atentamente,

ANGEL CUSTODIO CABRERA BAEZ
Senador

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 64 DE 2015 SENADO

por medio de la cual se establece la obligación de instalar cámaras de seguridad en los vehículos taxi que prestan el servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objetivo general.* La presente ley tiene como objetivo general la adopción de medidas que incrementen la seguridad para conductores y usuarios del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi.

Artículo 2°. *Objetivos específicos.* Son objetivos específicos de la presente ley:

1. Reducir los delitos de los que son víctimas los taxistas.

2. Reducir los delitos que son cometidos por quienes infiltran el gremio transportador de los taxistas para realizar actividades ilícitas.

3. Reducir los delitos e infracciones de los que son víctimas los usuarios del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi.

4. Facilitar la identificación y posterior judicialización de los delincuentes que han cometido actividades ilícitas al interior o sirviéndose de un vehículo taxi.

5. Facilitar a las empresas de transporte público terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi el control de sus afiliados.

Artículo 3°. *Cámaras de seguridad para vehículos taxi.* Los vehículos taxi que prestan el servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros deberán estar dotados con cámaras de seguridad que registren lo que ocurre en su interior.

Artículo 4°. *Aspectos técnicos de las cámaras de seguridad.* Las cámaras de seguridad de que trata el artículo anterior deberán instalarse de tal forma que quede registro de todos los ocupantes del vehículo taxi y tendrán que contar con un sistema que permita, como mínimo, el almacenamiento del video por quince (15) días.

Artículo 5°. *Consentimiento para el registro de las imágenes al interior del vehículo taxi.* Para el registro de las imágenes al interior del vehículo taxi no se requerirá consentimiento expreso por parte de los taxistas o usuarios.

Parágrafo. En todo caso, será obligatorio que los vehículos taxi cuenten con letreros visibles para los usuarios donde se les informe sobre la videovigilancia.

Artículo 6°. *Plazo para la instalación de las cámaras de seguridad.* Para la instalación de las cámaras de seguridad de que trata la presente ley se concede como plazo máximo un término de veinticuatro (24) meses.

Artículo 7°. *Verificación de funcionamiento de las cámaras de seguridad.* Las autoridades de tránsito podrán, en cualquier tiempo, verificar la existencia y buen funcionamiento de las cámaras de seguridad de que trata la presente ley.

Asimismo, para poder expedir el certificado correspondiente, cada vez que se realice la revisión técnico-mecánica de los vehículos taxi deberá constatarse la existencia y el buen funcionamiento de la cámara de seguridad de dicho vehículo.

Artículo 8°. *Sanción por falta de la cámara de seguridad o su incorrecto funcionamiento.* Adiciónese el numeral C.40 en el artículo 21 de la Ley 1383 de 2010, mediante el cual se modificó el artículo 131 de la Ley 769 de 2002, así:

C.40. Conducir un vehículo taxi, autorizado para prestar el servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros, sin la correspondiente cámara de seguridad o si la misma no funciona correctamente. Además el vehículo será inmovilizado.

Parágrafo transitorio. El presente artículo entrará en vigencia una vez se haya cumplido el plazo de que trata el artículo 6° de la presente ley.

Artículo 9°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 108 DE 2015

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa, sobre el fomento y protección recíprocos de inversiones” suscrito en la ciudad de Bogotá, a los 10 días del mes de julio de 2014.

Bogotá, D. C, noviembre de 2015

Doctor

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ

Secretario

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL

Senado de la República

Bogotá, D. C

Cordial saludo:

Atendiendo la honrosa designación que me hiciera el señor Presidente de la Comisión Segunda de Defensa y Seguridad Nacional, Relaciones Internacionales y Honores Patrios del Senado de la República, me permito rendir informe de ponencia para el Proyecto de ley número 108 de 2015, *por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa, sobre el fomento y protección recíprocos de inversiones”.*

1. INTRODUCCIÓN

La Política colombiana en materia de inversión extranjera

Durante las últimas décadas, la principal preocupación de países en desarrollo como Colombia ha sido la atracción de inversión extranjera, por lo que grandes esfuerzos y recursos se están enfocando en lograr mejoras sustanciales en temas como la seguridad física, el clima de inversión, y la seguridad jurídica. Según el reporte *Doing Business* (Haciendo Negocios) del Banco Mundial, Colombia es un referente mundial, en la medida en que durante la última década ha hecho constantemente reformas y se ha posicionado como uno de los países que más reformas ha implementado dentro de los 189 países que son medidos cada año.

Además de este tipo de reformas, cuenta con una agencia de promoción de la IED (ProColombia) dedicada a atender a los empresarios que quieren invertir en el país. Esta labor la realizan en alianza con las agencias de promoción regional, que ya suman más de 15 en todo el país.

Desde el punto de vista macroeconómico, el país también se destaca por tener cifras que atraen la IED, como una de las inflaciones más bajas de la región, una tasa de desempleo favorable y una clase media en aumento.

En otras palabras, Colombia está realizando todo lo necesario para incentivar la atracción de inversión extranjera a nivel interno y externo con la negociación y suscripción de Acuerdos como el que nos compete.

El Consejo Superior de Comercio Exterior, en su sesión número 81 del 27 de marzo de 2007 determinó los lineamientos a seguir en materia de negociaciones de inversión, privilegiando las negociaciones y en consecuencia, el fortalecimiento de relaciones comerciales, con aquellos países que cumplieran una serie de elementos tales como inversión extranjera instalada en Colombia, flujos de inversión recientes, recepción de inversión colombiana, países altamente exportadores de capital y países con mayor potencial de invertir en tecnología, entre otros.

En esta priorización realizada al cabo de un estudio económico juicioso de estos elementos para varios países, el Consejo Superior de Comercio Exterior situó a Francia en el número 9 de los países de prioridad en materia de suscripción de Acuerdos de Promoción de Inversión, dentro de la Agenda de Negociaciones establecida para el Gobierno.

2. Evolución e impactos de la Inversión Extranjera en Colombia y el Mundo

No es fácil cuantificar el impacto real de medidas como el presente Acuerdo en la promoción de inversiones, aún más cuando se trata de un tratado básico de 16 artículos que sirve como una primera aproximación, no obstante, es irrefutable que los posibles inversionistas antes de tomar la decisión de invertir revisan los factores políticos, económicos y jurídicos que les permitan orientar sus inversiones a aquellos lugares que les ofrezcan las mejores condiciones para el desarrollo de su negocio.

Es en este punto donde la competencia regulatoria es determinante, por lo que resulta fundamental que se diseñen políticas de atracción de capital extranjero que aumente la productividad del país, manteniendo a la vez los estándares constitucionales y legales en materia de orden público, protección laboral y medio ambiental, entre otros.

Según el Reporte Mundial sobre la Inversión de 2015¹, el régimen internacional de inversiones

evoluciona con gran rapidez mediante la conclusión de nuevos tratados. En 2014, se concertaron 31 nuevos AII. En conjunto, a fin de año el número total de acuerdos ascendía a 3.271.

En concordancia con estas tendencias, el objetivo prioritario de desarrollo de economías como la colombiana, incluye el logro de un crecimiento sostenido sustentado en el aumento en los montos de inversión, el fortalecimiento de las capacidades tecnológicas y humanas, y el mejoramiento de la competitividad de las exportaciones en los mercados mundiales, entre otro.

Para esto, es necesario que los países sean capaces de incentivar nuevas actividades generadoras de valor agregado en la producción de bienes y servicios en mercados abiertos, para lo cual la inversión extranjera se convierte en un agente promotor importante. En el caso particular de Colombia, la Fundación para la Educación y el Desarrollo (Fedesarrollo), en su estudio de 2009 titulado “Impacto de la inversión extranjera en Colombia” resumió el potencial y la importancia de la IED para Colombia en los siguientes puntos:

- La inversión extranjera directa en Colombia ha contribuido con un punto porcentual de crecimiento anual del PIB en promedio en los últimos cinco años.
- La inversión extranjera juega un papel central para mitigar los efectos de la crisis internacional sobre la economía colombiana.
- Las empresas con inversión extranjera directa usan más mano de obra calificada.
- Las empresas con inversión extranjera directa pagan mayores salarios.
- Las empresas con inversión extranjera directa desarrollan más investigación y desarrollo.
- Las empresas con inversión extranjera directa tienen más arraigada la cultura de la responsabilidad social.

3. Objetivos del proyecto: La importancia de Francia en el escenario mundial

Este Acuerdo tiene como objetivo seguir consolidando una relación sólida con la Unión Europea, especialmente buscando inversión de alto valor agregado.

El Acuerdo de Fomento y Protección Recíprocos de Inversiones que se presenta a consideración de esta Comisión, constituye un paso importante para el fortalecimiento de las relaciones económicas entre Colombia y la Unión Europea.

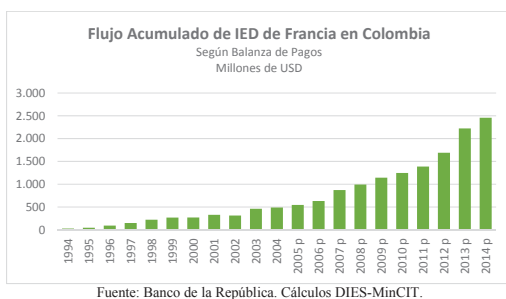
Según el Reporte Mundial de Inversiones 2015 elaborado por la Unctad, Francia para el periodo 2014, incrementó sus inversiones en proyectos totalmente nuevos (*greenfield projects*) de 30.752 a 46.246 millones de dólares a nivel mundial, calificándolo como un buen inversionista. Asimismo, en el ranking de los principales países inversionistas del mundo, en 2014 Francia ocupó el octavo

¹ UNCTAD, “Reporte Mundial sobre la Inversión 2015: Reformando el Sistema Internacional de Gobernanza de Inversiones”.

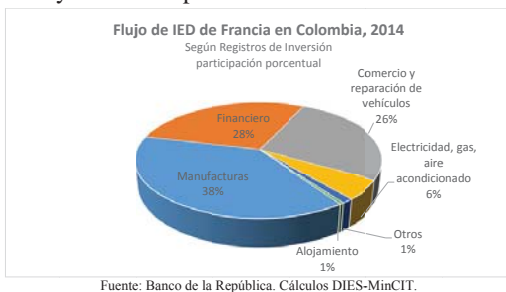
lugar, lo que lo convierte en una fuente potencial de recursos importantes a nuestro país. Por otro lado, Francia ocupa la posición número 12 dentro de los principales países para realizar inversiones para las empresas multinacionales, de forma que puede ser un interesante destino de inversión para los inversionistas colombianos².

La inversión proveniente de la Unión Europea en Colombia ha tenido un importante dinamismo a lo largo de los años, y se ha consolidado como una de las principales fuentes de inversión extranjera directa. En efecto, el flujo acumulado de inversión extranjera directa (IED) de la Unión Europea en Colombia para el período de tiempo comprendido entre 1994 al 2014, superó los US\$39.049 millones.

Así mismo, en el orden de países de la Unión Europea que cuentan con mayores montos acumulados de IED en Colombia para el período 1994 - 2014, Francia se ubica en el tercer lugar, contando con un acumulado de inversión en el territorio nacional de US\$ 2.458,2 millones.



En el 2014, de acuerdo con las cifras de la Balanza de Pagos del Banco de la República los flujos de IED de Francia hacia Colombia fueron de US\$ 236,2 millones. Francia ocupó el puesto número 16 de 49 países invirtieron en Colombia y el quinto de los países de la Unión Europea. Los principales sectores receptores de IED en 2014 fueron los sectores de manufacturas y financiero que captaron el 38% y el 28% respectivamente del total.



Los inversionistas colombianos en Francia también gozarán de los beneficios y estándares de protección acordados entre los dos países.

En 2014, la inversión de colombianos hacia Francia se ubicó en los US\$11,3 millones, repre-

sentando el 6% del total de la inversión directa colombiana en la Unión Europea. De acuerdo con información suministrada por el Banco de la República en 2014, la inversión de Colombia en la Unión Europea fue de US\$1.794 millones, lo que representa un crecimiento de 71% comparado con el mismo el año 2013, cuando el monto total ascendió a US\$1.049,7 millones. Estas cifras hacen evidente el potencial que tienen los inversionistas colombianos para explorar mercados foráneos como el mercado francés dentro de la Unión Europea.

Debe decirse, acerca de inversionistas franceses en Colombia y colombianos en Francia, que además de que el Acuerdo les otorga la certeza jurídica para el tratamiento de sus inversiones, el tratamiento que ofrece el país receptor en ningún momento será menos favorable que el otorgado a sus propios nacionales, lo cual es concordante con el principio de igualdad que se reconoce en ambos países.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la ratificación de este Acuerdo pone a Colombia a la altura de otros Estados de la región que compiten directamente con nuestro país por atraer inversiones, tales como Chile, Argentina, Venezuela, Ecuador y Perú entre otros, que actualmente tienen suscritos APPRI con Francia; razón adicional para considerar la ratificación de este Acuerdo como un elemento para mantener a Colombia dentro de la competencia por atraer inversión francesa.

Es por lo anterior, que resulta benéfica para nuestro país la ratificación del Acuerdo de Fomento y Protección Recíproca de Inversiones en la medida que se están estrechando los lazos económicos entre las dos naciones, se crea una atmósfera propicia para que empresarios colombianos busquen nuevos nichos de mercado en Francia, y se está afianzando un clima de seguridad y confianza para las inversiones que provienen de Francia. La situación actual brinda una oportunidad importante para que Colombia, a través de este Acuerdo, promueva la entrada de flujos de inversión y esta se constituya como un mecanismo promotor de la economía colombiana.

4. El “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre el Fomento y Protección Recíprocos de Inversiones”

Como ya se ha indicado en ocasiones anteriores, el principal objetivo buscado por los Estados al negociar un tratado de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (Appri o BIT, por sus siglas en inglés) es establecer un marco jurídico justo y transparente que promueva la inversión a través de la creación de un ambiente estable y previsible que proteja al inversionista, su inversión y los flujos relacionados, sin crear obstáculos a las inversiones provenientes de la otra Parte del tratado. En otras palabras, se busca establecer unas reglas de juego claras para los inversionistas de

² UNCTAD, “Reporte Mundial sobre la Inversión 2015: Reformando el Sistema Internacional de Gobernanza de Inversiones”. Pág. 8, 26, A16.

ambas Partes, que brinden protección y seguridad mutua en el tratamiento de las inversiones con el ánimo de generar incentivos para la atracción de la inversión extranjera.

Para más precisión, en la negociación de este Acuerdo, los negociadores colombianos tuvieron en cuenta las peculiaridades jurídicas, económicas y políticas del país, así como los pronunciamientos previos de varios miembros del Congreso de la República y la honorable Corte Constitucional en relación con Acuerdos de características similares al presente. Por esta razón, se reiteraron cláusulas compatibles con nuestra Constitución.

A modo de ejemplo, para respetar lo previsto en el artículo 100 de la Constitución, el Tratado prevé que nada de lo dispuesto en el mismo se interpretará en el sentido de impedir que una Parte adopte o mantenga medidas destinadas a preservar el orden público. Así mismo, se acordó que las Partes podrán establecer monopolios de conformidad con lo establecido en el Acuerdo, y en el caso de Colombia de acuerdo con el artículo 336 de la Constitución.

En igual sentido, para que el tratado sea concordante con el artículo 58 de la Constitución se convino que por razones de utilidad pública o interés social y con arreglo a la ley pueden expropiarse las inversiones, siempre que medie el pago de una indemnización pronta, adecuada y efectiva.

Finalmente, en atención a la autonomía del Banco de la República, se pactó que en circunstancias de desequilibrios macroeconómicos o de problemas o amenazas a la balanza de pagos, el Estado puede restringir temporalmente las transferencias.

5. Resumen articulado

A continuación se presenta un resumen de lo contenido en el tratado artículo por artículo, extraído fielmente de la exposición de motivos del proyecto de ley presentado por el Gobierno nacional³:

En el preámbulo se establece que el Acuerdo tiene por finalidad el fomento de la inversión en aras de la intensificación de la cooperación económica entre ambos países y mantener condiciones favorables para las inversiones realizadas por inversionistas, y de esta forma estimular la iniciativa empresarial y promover la prosperidad y el desarrollo económico para ambas Partes, y la prosperidad económica de ambos países.

Artículo 1°. *Definiciones.* Se incluye aquí la definición de “inversionista”, “inversión”, “rendimientos” y “territorio”, entre otros. En este artículo se incorpora al Acuerdo una definición de inversión que contempla los actos que revisten carácter de inversión (tales como adquisición de propiedad, acciones, derechos de autor y derechos de propiedad intelectual, entre otros). Además, se contem-

plan las características mínimas de una inversión: aporte de capital y la asunción de riesgo.

Se excluyen de esta definición aquellas operaciones que no deben entenderse protegidas al amparo del acuerdo tales como las operaciones de deuda pública.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* Este artículo establece que el Acuerdo se aplicará a todas las inversiones de inversionistas de una Parte que hayan sido legalmente realizadas en el territorio de la otra Parte, sin tener en cuenta cuando se realizaron. Se aclara, que el Acuerdo no será aplicable a las controversias o reclamaciones originadas con anterioridad a la entrada en vigor del tratado, las inversiones realizadas con capitales o activos vinculados a actividades de origen ilícito y cuestiones tributarias. Asimismo, se excluyen las medidas que se adopten por razones prudenciales para mantener la integridad o estabilidad del sistema financiero.

Artículo 3°. *Fomento y admisión de inversiones.* Establece que cada Parte fomentará y admitirá en su territorio las inversiones realizadas por los inversionistas de la otra parte de conformidad con su legislación. Asimismo, se establece en este artículo que se examinarán de buena voluntad las solicitudes de ingreso y autorización de residir, trabajar o viajar hechas por los nacionales de una parte, relacionados con la inversión realizada en el territorio de la otra parte.

Artículo 4°. *Estándar mínimo de trato.* Se establece el “estándar de mínimo trato”, por el que las Partes se comprometen a tratar a los inversionistas de la otra Parte de conformidad con el derecho internacional, incluyendo el trato justo y equitativo y la protección y seguridad plenas.

El acuerdo establece que en el “trato justo y equitativo” se incluye la obligación de no denegar la justicia en procedimientos penales, civiles o administrativos, de acuerdo con el principio del debido proceso. Se aclara también que la obligación de trato justo y equitativo no incluye una cláusula de estabilización jurídica ni impide a las partes adaptar su legislación.

Artículo 5°. *Trato nacional y nación más favorecida.* Se establece el llamado “trato nacional”, por el que las Partes se comprometen a tratar las inversiones y a los inversionistas de la otra Parte de la misma manera en que trata las inversiones e inversionistas nacionales, prohibiendo cualquier tipo de discriminación.

Igualmente se establece el trato de “nación más favorecida” por el que una Parte se compromete a tratar a la inversión y a los inversionistas de la otra Parte de la misma manera en que trata las inversiones e inversionistas de un tercer país, que eventualmente tenga beneficios adicionales a los concedidos mediante el Acuerdo.

Sin embargo, el trato de nación más favorecida, no aplica en materia de los mecanismos de solución de controversias, ni a acuerdos más fa-

³ *Gaceta del Congreso* número 04 de 2015.

vorables dados en virtud de cualquier área de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes o cualquier otra forma de organización económica regional o cualquier acuerdo similar, existente o que exista en el futuro.

Artículo 6°. *Expropiación e indemnización.* Este artículo establece como requisitos para la procedencia de la expropiación o la nacionalización directa o indirecta o en caso del establecimiento de monopolios, que el motivo sea de utilidad pública o interés social; que la medida no tenga carácter discriminatorio; que se respete el debido proceso y se realice mediante la indemnización pronta, adecuada y efectiva.

La segunda parte del mencionado artículo establece criterios para la determinación de la existencia de una expropiación indirecta. La tercera parte, fija las características de la indemnización: que sea pagada sin demora; que corresponda al valor justo del mercado antes de la expropiación; que no se vea afectada por la merma de valor a consecuencia del anuncio de una expropiación futura; y que sea liquidable y transferible. El precepto desarrolla también lo relacionado con el pago de intereses y la regulación del tipo de cambio.

Finalmente, es importante aclarar que el artículo excluye de su aplicación la expedición de licencias obligatorias dentro del marco del acuerdo ADPIC y las medidas diseñadas para proteger objetivos legítimos de política pública.

Artículo 7°. *Compensación por pérdidas.* Establece que las Partes otorgarán a los inversionistas de la otra Parte un tratamiento no menos favorable que el que otorgan a sus propios inversionistas o a inversionistas de una Parte No-contratante, en cuanto a la restitución, indemnización, compensación u otro acuerdo si existe, cuando hayan sufrido pérdidas o daños como resultado de conflictos armados, revolución e insurrección, entre otros.

Artículo 8°. *Transferencias.* Este artículo establece un marco recíproco en el que todas las transferencias se hagan libremente y sin demora. Tales transferencias incluyen varios rubros detallados, tales como aportes de capital, ganancias, dividendos, intereses, regalías, asistencia técnica, venta o liquidación de la inversión, etc.

De igual modo, se estipula la utilización de monedas de libre uso al tipo de cambio vigente al momento de la transferencia.

Para respetar la autonomía del Banco de la República y del gobierno, se acordó que en circunstancias de problemas o amenazas a la balanza de pagos y dificultades o amenazas para el manejo macroeconómico, se pueden restringir temporalmente las transferencias.

Dichas restricciones deben ser no discriminatorias, de duración limitada, acorde con los artículos del Acuerdo del Fondo Monetario Internacional y prontamente notificadas.

Artículo 9°. *Diversidad cultural y lingüística.* Con este artículo se aclara el Acuerdo no busca impedir la adopción de medidas que establezcan condiciones a las actividades de las inversionistas extranjeros cuando estén enmarcadas en medidas destinadas para preservar y fomentar la diversidad cultural y lingüística.

Artículo 10. *Medidas relacionadas con el medio ambiente, la salud y los derechos laborales.* Esta disposición busca preservar el espacio regulatorio para adoptar o hacer cumplir medidas para proteger intereses en materia medioambiental, de salud y laboral, con la salvedad de que estas no sean discriminatorias o desproporcionales. Igualmente se incorpora el compromiso de que los estándares ambientales, de salud y laborales no se pueden desmejorar en favor de la atracción de inversión extranjera.

Artículo 11. *Responsabilidad social corporativa.* Con esta disposición se busca la incorporación voluntaria de los estándares internacionales de responsabilidad social corporativa dentro de las políticas internas de las empresas de las partes, lo cual incluye declaraciones de principios aprobadas por las partes en temas como derechos laborales, medio ambiente, derechos humanos, relaciones con la sociedad civil y lucha contra la corrupción.

Artículo 12. *Transparencia.* Se establece el compromiso de las partes de publicar y facilitar el acceso sobre las regulaciones que tengan impacto en materia de inversiones e inversionistas extranjeros.

Artículo 13. *Subrogación.* Con esta disposición se busca evitar que un inversionista que ya haya sido indemnizado por una aseguradora contra riesgos no comerciales, por ejemplo, riesgos políticos, demande al Estado buscando que este también lo indemnice. Así mismo, busca que el Estado o la agencia designada por este, tenga, en virtud de la subrogación, la facultad de ejercer los derechos, exigir los reclamos del inversionista y asumir las obligaciones relacionadas con la inversión en la misma medida que el inversionista.

Artículo 14. *Excepción de seguridad.* Este artículo reserva la facultad del Estado para adoptar medidas por razones de seguridad necesarias para preservar el orden público, cumplir con las funciones para el mantenimiento o restauración de la paz y seguridad internacionales.

Artículo 15. *Arreglo de diferencias entre un inversionista y una parte contratante.* Este Capítulo establece el procedimiento para resolver las controversias que surjan entre alguno de los Estados e inversionistas del otro Estado.

En general el acuerdo prevé que una vez agotadas las fases de consultas y negociación, que tendrán una duración mínima de seis meses, un inversionista puede someter sus diferencias con una Parte a arbitraje bajo el Convenio del CIADI, el mecanismo complementario del CIADI, las reglas

del CUMA u otro mecanismo *ad hoc* acordado por las partes de una controversia. No se someterán a arbitraje bajo este capítulo las medidas de los artículos 3° (Admisión y fomento) y 10.2 (Medidas relacionadas con el medio ambiente y derechos laborales), cuando el inversionista haya sufrido daños como consecuencia de dicha violación.

Más allá de las particularidades de la normatividad acordada, el punto central de esta sección es la posibilidad de solucionar una controversia entre el inversionista y el Estado receptor de la inversión a través de tribunales arbitrales internacionales. Esta posibilidad ha sido reconocida en pasados Acuerdos Internacionales de Inversión aprobados por el honorable Congreso y revisados positivamente por la Corte Constitucional.

Artículo 17. *Solución de controversias entre las partes.* En caso de conflicto entre los dos Estados contratantes, acerca de la interpretación o aplicación del Acuerdo, este se resolverá, en lo posible, mediante consultas. Si la controversia no puede resolverse en 6 meses, esta, se podrá presentar a un tribunal de arbitraje *ad hoc* designado de común acuerdo por las partes. Luego se establece el procedimiento para establecer el tribunal, las calidades de los árbitros y otros aspectos administrativos del tribunal.

Artículo 18. *Disposiciones finales.* Establece el procedimiento para la entrada en vigencia del Acuerdo, su duración y terminación. La vigencia inicial será de 10 años prorrogables a menos que se denuncie el mismo, caso en el cual para las inversiones realizadas se prolongará por un plazo adicional de 15 años.

Consideraciones finales

La anterior ponencia permite concluir que el Acuerdo bajo consideración:

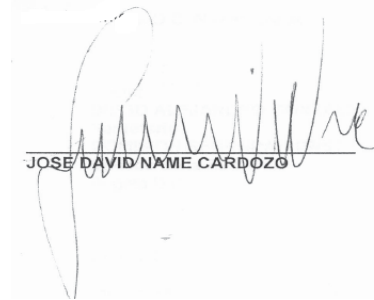
1. Es una herramienta importante para estimular el flujo de las inversiones recíprocas entre Colombia y Francia.
2. Sirve como mecanismo de promoción de las inversiones francesas en Colombia y para la protección de las inversiones de colombianos en Francia.
3. Contribuye a la generación de ventajas propias de la entrada de capitales extranjeros tales como la innovación tecnológica, la transferencia de conocimientos, la creación de empleo y el desarrollo económico y social del país.
4. Apoya el proceso de modernización de la economía colombiana y la inserción apropiada del país al mercado global.

Proposición

Por las anteriores consideraciones, solicito a los honorables Senadores de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República **Aprobar** la Ponencia en Primer Debate del Proyecto de ley número 108 de 2015, *por medio de*

la cual se aprueba el acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa, sobre el fomento y protección recíprocos de inversiones.

Atentamente,



JOSE DAVID NAME CARDOZO

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 172 DE 2015 SENADO Y 087 DE 2014 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 84 de 1989, el Código Civil, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., noviembre de 2015

Honorable Senador

MANUEL ENRÍQUEZ ROSERO

Presidente de la Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

E. S. D.

Asunto: Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley número 172 de 2015 Senado y 087 de 2014 Cámara.

Apreciado señor Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República el pasado 11 de noviembre de 2015, y en desarrollo de lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992, artículos 150, 153 y 156, en mi calidad de ponente, me permito radicar Informe de Ponencia para Segundo Debate en la Plenaria del Senado de la República del **Proyecto de ley número 172 de 2015 Senado**, *por medio de la cual se modifica la Ley 84 de 1989, el Código Civil, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones*, en la Secretaría de la Comisión.

Cordialmente,



JUAN MANUEL GALÁN.
Senador de la República.

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
PROYECTO DE LEY NÚMERO 172 DE 2015
SENADO, 087 DE 2014 CÁMARA**

por medio de la cual se modifica la Ley 84 de 1989, el Código Civil, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones.

Palabras clave: *Protección animal, Maltrato animal, Seres sintientes, Bienestar animal, Solidaridad social.*

Instituciones clave: *Rama Judicial; Alcaldía; Policía Nacional, Juntas Defensoras de Animales.*

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente documento es realizar un análisis detallado del Proyecto de ley número 172 de 2015 Senado y 087 de 2014 Cámara (de ahora en adelante, “el proyecto de ley”) para determinar la conveniencia de los cambios propuestos al ordenamiento jurídico colombiano. En otras palabras, se busca determinar si el proyecto de ley debe continuar su trámite (con o sin modificaciones) en el Congreso de la República o, por el contrario, debe ser archivado.

La presente ponencia consta de las siguientes secciones:

- Introducción
- Trámite y antecedentes
- Objeto del proyecto de ley
- Argumentos del autor
- Marco constitucional
- Marco legal
- Marco jurisprudencial
- Audiencia pública
- Concepto Técnico de Consejo Superior de Política Criminal
- Informe de la Comisión Accidental
- Consideraciones del ponente
- Conclusión
- Proposición

II. TRÁMITE Y ANTECEDENTES

El Proyecto de ley número 172 de 2015 S y 087 de 2014 C fue radicado el miércoles 3 de septiembre de 2014 en la Cámara de Representantes. Son autores del proyecto los honorables Representantes *Juan Carlos Losada Vargas y Mauricio Salazar Peláez.*

El 21 de octubre de 2014, el honorable Representante Juan Carlos Losada Vargas presentó ponencia positiva en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes. El Proyecto fue anunciado el miércoles 3 de diciembre de 2014, el 18 de marzo de 2015 y debatido el lunes 24 de marzo de 2015.

El 23 de abril de 2015, el honorable Representante Juan Carlos Losada Vargas presentó ponencia positiva en la Plenaria de la Cámara de Representantes y fue aprobada el 26 de mayo de 2015.

El 11 de junio de 2015, la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República designó al honorable Senador Juan Manuel Galán Pachón, ponente para primer debate del proyecto de ley.

El 30 de septiembre de 2015, el honorable Senador Juan Manuel Galán presentó ponencia positiva en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República. El proyecto fue debatido el 4 de noviembre de 2015 y aprobado el 11 de noviembre de 2015.

El 11 de noviembre de 2015, la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República designó al honorable Senador Juan Manuel Galán Pachón, ponente en segundo debate en la Plenaria del Senado de la República del proyecto de ley.

III. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley –que cuenta con 9 artículos– busca garantizar la especial protección de los animales contra el sufrimiento y dolor causado principalmente por los humanos, tipificando como punible el maltrato animal y estableciendo un procedimiento sancionatorio de carácter policivo y judicial.

IV. ARGUMENTOS DEL AUTOR

Los principales argumentos, esbozados en la Exposición de Motivos del Proyecto, se pueden resumir en las siguientes premisas:

1. La Ley 84 de 1989, “*por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia*” fue un gran avance en la legislación ambiental y en particular en la protección de los animales.

2. El artículo 1° de la Ley 84 de 1989 estableció que los animales tendrán especial protección en el territorio nacional. Sin embargo, esta protección no ha sido eficaz por falta de los instrumentos necesarios que permitan a las autoridades garantizar el cumplimiento de la norma.

3. Las actuales sanciones que contempla el Estatuto Nacional de Protección de los animales son irrisorias. A manera de ejemplo, las conductas crueles contra los animales tienen actualmente multas que van desde cinco mil (5.000) a cincuenta mil (50.000) pesos. Por su parte, cuando se trate de daño de las reservas naturales que afecte a animales salvajes, la sanción asciende a una multa máxima de quinientos mil (500.000) pesos y pena de prisión de 6 meses.

4. Las principales agresiones que enfrentan los animales en nuestro país son: (i) El tráfico de fauna silvestre, (ii) Animales sacrificados en mataderos

clandestinos, (iii) Animales de trabajo, (iv) Maltrato a través de explotación y crianza industrial, (v) Animales domésticos sin el debido cuidado, (vi) El masivo comercio de animales domésticos.

5. Es necesaria una reforma que, de acuerdo a la Ley 84 de 1989, tipifique algunas conductas con sanciones y herramientas efectivas para velar y proteger a los animales frente a cualquier tipo de violencia contra los seres vivos.

6. Según los estudios de la *American Psychiatric Association*¹, los individuos que cometen abuso contra animales tienen más probabilidad de abusar contra su familia e involucrarse en crímenes violentos.

7. En países como Polonia, Suiza, Australia, Filipinas, Estados Unidos, Argentina, Perú y Puerto Rico, se establecen sanciones severas de multas y penas privativas de la libertad a quienes generen violencia contra los animales. Igualmente, se consagra el cierre a los establecimientos de comercio, que violen los derechos de los animales.

8. Este proyecto de ley responde al deber constitucional de la protección a los animales, en el que su primer paso es declararlos seres sintientes y no cosas, expresión que ha sido acogida no solamente por la ciencia, sino por la Corte Constitucional Colombiana que manifiesta la necesidad de: “... establecer un sistema jurídico de protección que garantice la integridad de los animales en cuanto seres sintientes que hacen parte del contexto natural en el que hombres y mujeres desarrollan su vida”².

V. MARCO CONSTITUCIONAL.

El texto del proyecto ha sido redactado bajo lo preceptuado por nuestra Carta Política en los siguientes artículos, los cuales de manera clara y expresa disponen:

Artículo 8°. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Artículo 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

¹ Asociación Americana de Psiquiatría.

² Sentencia C-666/10 del 30 de agosto de 2010. M. P.: Humberto Antonio Sierra Porto

Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.

Son deberes de la persona y del ciudadano:

1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios;

2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas;

3. Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales.

4. Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica;

5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país;

6. Propender al logro y mantenimiento de la paz;

7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia;

8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano;

9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.

VI. MARCO LEGAL.

El texto del proyecto de ley se relaciona estrechamente con lo dispuesto en las siguientes normas jurídicas:

• Ley 1638 de 2013, “por medio de la cual se prohíbe el uso de animales silvestres, ya sean nativos o exóticos, en circos fijos e itinerantes”.

• Decreto número 510 de 2003, “por el cual se reglamenta el tránsito de los vehículos de tracción animal y se dictan otras disposiciones complementarias”.

• Ley 746 de 2002, “por la cual se regula la tenencia y registro de perros potencialmente peligrosos”.

• Ley 84 de 1989, “por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia”.

• Ley 5ª de 1972, “por la cual se provee a la fundación y funcionamiento de Juntas Defensoras de Animales”.

VII. MARCO JURISPRUDENCIAL

El presente proyecto se relaciona directamente con las sentencias que se mencionan a continuación:

Sentencia C-283/14 del 14 de mayo de 2014 M. P. Jorge Iván Palacio Palacio

“De tal manera que la Corte halla fundamento constitucional en la determinación del Congreso al prohibir los animales silvestres en espectáculos circenses. La protección de los animales desde la perspectiva de los deberes morales y solidarios –bienestar animal–, como del comportamiento digno que los humanos están obligados a proveer respecto de otras especies –seres vivos y sintientes– en aras de la conservación del medio ambiente (C-666 de 2010), es suficiente para que este Tribunal respalde la constitucionalidad del artículo 1° de la Ley 1638 de 2013 por resultar conforme a los artículos 8°, 79 y 95, entre otros, de la Constitución”.

Sentencia C-666/10 del 30 de agosto de 2010
M. P. Humberto Antonio Sierra Porto

“Lo anterior implica necesariamente la actuación del Legislador, que en cumplimiento de su potestad de configuración normativa debe regular de manera más detallada la permisión de maltrato animal objeto de examen constitucional. Labor que debe ser complementada con el concurso de las autoridades administrativas con competencias normativas en la materia, de manera tal que se subsane el déficit normativo del deber de protección animal al que ya se hizo referencia. En este sentido deberá expedirse una regulación de rango legal e infralegal que determine con exactitud qué acciones que impliquen maltrato animal pueden ser realizadas en desarrollo de corridas de toros, becerradas, novilladas, rejoneos, riñas de gallos, tientas y coleo, y en las actividades conexas con dichas manifestaciones culturales, tales como la crianza, el encierro, el adiestramiento y el transporte de los animales involucrados en las mismas”.

“En efecto, al ser prevista por parte del constituyente una protección de rango constitucional para el ambiente, se encuentra un fundamento de rango y fuerza constitucional en el sistema de protección que para los animales, que en cuanto fauna están incluidos dentro de dicho concepto; en este sentido, se reitera, debe tomarse en cuenta la existencia de parámetros de obligatorio seguimiento para el legislador, que ya no tendrá plena libertad de opción respecto del tipo, el alcance, la amplitud o la naturaleza de la protección que cree respecto de los animales, sino que, en cuanto poder constituido, se encuentra vinculado por el deber constitucional previsto en los artículos 8°, 79 y 95 numeral 8 y el concepto de dignidad humana (entendida en ese contexto como el fundamento de las relaciones que un ser sintiente –humano– tiene con otro ser sintiente –animal–) consagrado en el artículo 1° de la Constitución, debiendo establecer un sistema jurídico de protección que garantice la integridad de los animales en cuanto seres sintientes que hacen parte del contexto natural en el que hombres y mujeres desarrollan su vida”.

VIII. AUDIENCIA PÚBLICA³

El jueves 10 de septiembre del año en curso, se llevó a cabo Audiencia Pública del Proyecto de ley número 172 de 2015 Senado, 087 de 2014 Cámara.

A partir de las 9:00 a. m., junto al Representante Juan Carlos Losada –autor del proyecto–, se dio inicio a la sesión donde intervinieron 20 ciudadanos miembros de diferentes asociaciones de veterinarios, zootecnistas, animalistas y víctimas de maltrato animal.

Los ciudadanos hicieron un reconocimiento al Congreso de la República por permitirles participar en el proceso legislativo y abrir la discusión para avanzar en esta problemática. Posteriormente, mostraron cómo la sociedad colombiana ha progresado moralmente frente a los casos de maltrato animal y, progresivamente, ha mostrado un rechazo masivo hacia comportamientos que generen intolerancia o sufrimiento contra cualquier ser vivo.

Sobre el particular, hubo consenso en la necesidad de que este proyecto sea sancionado como ley de la República, dada la desprotección y vulnerabilidad que tienen los animales y sus dueños hoy día en el país. De esta forma, se mostró con ejemplos concretos la ineficacia de nuestro ordenamiento jurídico para proteger a los animales, quienes en el ámbito normativo siguen siendo considerados como bienes muebles y no como seres sintientes.

En cuanto al proyecto de ley, puntualmente se hicieron las siguientes observaciones: (1) Se solicitó la creación de una plataforma gubernamental que vincule al dueño con su mascota; (2) Se exigió la profesionalización de la práctica veterinaria; (3) Se pidió que el artículo 7° del proyecto de ley sea eliminado, porque generaría una carga adicional a las fundaciones protectoras de animales; (4) Se denunció el tráfico de medicamentos que se usan en animales y (5) Se pidió la creación de un programa pedagógico escolar orientado a estudiantes y profesores en afecto y cuidado de los animales.

IX. CONCEPTO TÉCNICO DE CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

El Consejo Superior de Política Criminal se pronunció sobre el proyecto de ley bajo estudio, concluyendo que resulta inconveniente la estrategia político-criminal de elevar a rango penal la protección, puesto que el derecho penal se enmarca en el principio de la mínima intervención, es decir, debe operar cuando las demás alternativas jurídicas de control han fallado. Por lo tanto, se recomienda continuar por la línea de carácter convencional para el maltrato animal. Lo anterior basándose en las siguientes consideraciones:

• “... para el Consejo Superior de Política Criminal resulta importante recordar por lo menos tres principios, íntimamente ligados entre sí, que informan y estructuran la reacción penal contemporánea en los Estados democráticos. Se trata del

³ Resolución número 2 del 26 de agosto de 2015.

principio de absoluta necesidad de la intervención penal, el carácter del ultima ratio del poder punitivo, y finalmente, el carácter fragmentario del mismo, todos estos apuntan a que, desde una perspectiva de política criminal, la disponibilidad en el uso de la pena ha de ser considerada cuando las alternativas de protección, tutela y solución de los conflictos por otros mecanismos han fallado y, por tanto, no existe otro recurso más que la restricción intensa de los derechos de quienes son hallados penalmente responsables.”.

• *“Se deben adelantar obligatoriamente estudios de impacto fiscal, para evitar que se aprueben normas sin presupuesto, para lo cual contará con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación. No deben aprobarse reformas legislativas sin estos dos conceptos; [además, toda decisión de política criminal] debe estar fundamentada empíricamente, de suerte que toda reforma penal, para ser aprobada, debería contar con una clara justificación de su necesidad; (...) igualmente debe evaluarse previamente el potencial impacto de las medidas penales tanto sobre el sistema normativo, como sobre los operadores de justicia y el sistema carcelario; (...) se debe hacer un seguimiento a las reformas penales, para evaluar su impacto”.*

• *“Con esto, a la remisión al derecho penal le faltan los argumentos suficientes para que sea considerada como una estrategia de política criminal sostenida en el tiempo, en la que la jurisdicción penal, con la intervención de los fiscales y jueces municipales, será más eficaz para procurar el bienestar animal que las autoridades administrativas”.*

X. INFORME DE LA COMISIÓN ACCIDENTAL

El 4 de noviembre de 2015, tuvo lugar la discusión del Proyecto de ley número 172 de 2015 Senado, 087 de 2014 Cámara. En el debate, los honorables Senadores Claudia López y Armando Benedetti presentaron proposiciones frente al articulado del proyecto en mención, razón por la cual se conformó una Comisión Accidental.

La honorable Senadora Claudia López propuso modificar el Código Civil, con el objetivo de eliminar la categoría de bienes muebles (cosas) a los animales y reconocerlos como seres sintientes. Además, propuso establecer la prohibición de que los recursos y bienes públicos no sean destinados a actividades que promuevan el maltrato animal.

Por su parte, el honorable Senador Armando Benedetti presentó proposición en el sentido de eliminar el artículo 7° de la Ley 84 de 1989 “Estatuto Nacional de Protección de los Animales”, la cual no fue acogida dentro de este informe por encontrarse incluida en el Proyecto de ley número 84 de 2015, “*por la cual se deroga el artículo 7° de la Ley 84 de 1989*”.

Como resultado, la Comisión Accidental puso, a consideración de la Comisión Primera Constitucional Permanente, las proposiciones presentadas

por la honorable Senadora Claudia López, con el fin de que se incluyeran como parte del articulado propuesto en la ponencia.

El informe fue aprobado junto con el articulado propuesto en la ponencia el 11 de noviembre de 2015.

XI. CONSIDERACIONES DEL PONENTE.

Históricamente, la sociedad se ha visto impactada por el paso del tiempo y sus cambios culturales, lo que la ha conducido a luchar a través de los movimientos sociales, por los derechos de sectores excluidos o marginados. Esto, porque busca ya sea la reivindicación de derechos que le han sido arrebatados a las minorías, o, el reconocimiento de garantías que aquellas nunca habían tenido.

Así, encontramos por ejemplo que desde mediados de los años cincuenta la segregación racial en Estados Unidos se volvió intolerable, principalmente por las fuertes presiones que ejercieron grupos como el Movimiento de los Derechos Civiles sobre el gobierno y la sensibilidad del pueblo americano, por la comunidad negra. Esto generó en el escenario político nuevos actores como Rosa Parks, Malcolm X y el doctor Martin Luther King Jr. que transformaron profundamente a la sociedad estadounidense y lograron que las leyes segregacionistas fueran derogadas y que nuevas leyes, sobre derechos civiles, fueran aprobadas.

Por su parte, en el escenario del avance en la protección de los derechos de la mujer, los movimientos feministas también han sido motor de cambio social. Así, el logro de las garantías del derecho a la igualdad, al voto, al trabajo, entre otros, no solo han sacado de la oscuridad la problemática de las mujeres, sino también han logrado posicionar sus demandas sociales como algo que va más allá de un problema de género, para convertirse en una pregunta por la definición que le damos al ser humano y por el lugar que este tiene en nuestra sociedad.

Por sumar un ejemplo más, tomemos el tema de los niños. El concepto de infancia y adolescencia es el resultado de un desarrollo histórico y cultural, es decir, se trata de una nueva sensibilidad que depende de un nuevo contexto y una nueva época. Así, vemos que, en el siglo XV, se concebía al niño como algo indefenso, una cosa, una “propiedad” del adulto. A partir del siglo XVIII se produce una transformación cultural que reinventa el concepto de infancia y reconoce en el menor de edad a un sujeto social de derecho, con necesidades de protección y cuidado, que deben ser cubiertas por el Estado y la sociedad en su conjunto.

Los anteriores son claros ejemplos del impacto que el paso del tiempo y los cambios culturales promovidos por nuevas demandas sociales tienen sobre la sensibilidad humana y la legislación que la regula.

Ahora bien, en el asunto particular que nos convoca, sin duda nos encontramos ante el surgimien-

to de una nueva sensibilidad hacia los animales, un nuevo reconocimiento que puede tener efectos directos en la relación que cada uno establezca con sus propios congéneres. Es por esto que, a través de este proyecto, buscamos afianzar la necesidad de amparar al animal como un ser sintiente, que debe ser objeto de cuidado y protección por el ordenamiento jurídico y el Estado.

En el caso bajo estudio, las normas existentes en el ordenamiento colombiano frente a la protección de los animales se limitan a leyes que reglamentan la tenencia y registro de perros potencialmente peligrosos (Ley 746 de 2002); decretos que regulan el tránsito de vehículos de tracción animal (Decreto número 510 de 2003). Compendios normativos que los incluyen entre los bienes y su dominio (Código Civil); o normas que sancionan el maltrato a los animales como delito en bien ajeno (Código Penal). Adicionalmente, encontramos la Ley 84 de 1989 y la reciente Ley 1638 de 2013, que consagra el Estatuto Nacional de Protección a Animales y la prohibición de uso de animales en actividades circenses, incluyendo un amplio marco de protección y sanción, frente a cualquier daño o maltrato al que ellos fueren expuestos.

Cada una de las normas citadas generó en su momento un avance en materia de protección, ampliando las garantías legales frente a lesiones o daños a los seres vivos.

Sin embargo, a pesar de este esfuerzo legislativo y en particular, pese a que la Ley 84 de 1989 establece las autoridades competentes que deben conocer las conductas y el procedimiento por seguir, actualmente esta herramienta es ineficiente y, por lo tanto, no ha mostrado una disminución real en los casos de maltrato animal.

Vemos entonces que desde la expedición de la norma en mención, son pocos los casos de condenas por maltrato animal y que la disminución de las circunstancias de agresión no ha sido visible. Es por esto que el presente proyecto busca llenar los vacíos existentes, añadiendo un capítulo al Código Penal denominado *Delitos contra la vida, la integridad física y emocional de los animales* –por el que quien agrede a un animal tendrá pena de prisión de 12 a 36 meses y multa de 5 a 60 salarios mínimos mensuales legales vigentes– y, actualizando los deberes, las obligaciones y las sanciones a que haya lugar. Por consiguiente, el objeto de este proyecto de ley es crear un nuevo tipo penal, con el fin de difundir de manera solemne el respeto y el cuidado que merecen los animales.

En conclusión, aunque somos conscientes de que será un proceso cultural largo y dispendioso, creemos que este nuevo cambio legislativo se convierte en una herramienta más, para evitar la recurrencia del maltrato animal en el país.

XII. CONCLUSIÓN

En nuestra opinión, el proyecto de ley bajo estudio debe continuar su trámite en el Congreso de

la República, por las consideraciones expuestas en el aparte anterior.

XIII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, en el marco de la Constitución Política y la ley, propongo a los honorables Senadores de la Plenaria del Senado de la República, dar segundo debate al **Proyecto de ley número 172 de 2015 Senado**, por medio de la cual se modifica la Ley 84 de 1989, el Código Civil, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones, de conformidad con el texto aprobado en el primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República

Con toda atención,



JUAN MANUEL GALÁN.
Senador de la República.

De conformidad con el inciso 2° del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.

Presidente,

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO

Secretario,

GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 172 DE 2015 SENADO, 087 DE 2014 CÁMARA

por medio de la cual se modifican el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Los animales como seres sintientes no son cosas, recibirán especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial, el causado directa o indirectamente por los humanos, por lo cual en la presente ley se tipifican como punibles algunas conductas relacionadas con el maltrato a los animales, y se establece un procedimiento sancionatorio de carácter policivo y judicial.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 655 del Código Civil, así:

Artículo 655. Muebles. *Muebles son las que pueden transportarse de un lugar a otro, sea moviéndose ellas a sí mismas como los animales (que por eso se llaman semovientes), sea que sólo se muevan por una fuerza externa, como las cosas inanimadas.*

Exceptúense las que siendo muebles por naturaleza se reputan inmuebles por su destino, según el artículo 658.

Parágrafo. *Reconózcase la calidad de seres sintientes a los animales.*

Artículo 3°. *Principios.*

a) Protección al animal. El trato a los animales se basa en el respeto, la solidaridad, la compasión, la ética, la justicia, el cuidado, la prevención del sufrimiento, la erradicación del cautiverio y el abandono, así como de cualquier forma de abuso, maltrato, violencia, y trato cruel;

b) Bienestar animal. En el cuidado de los animales, el responsable o tenedor de ellos asegurará como mínimo:

1. Que no sufran hambre ni sed;
2. Que no sufran injustificadamente malestar físico ni dolor;
3. Que no les sean provocadas enfermedades por negligencia o descuido;
4. Que no sean sometidos a condiciones de miedo ni estrés;
5. Que puedan manifestar su comportamiento natural;

c) Solidaridad social. El Estado, la sociedad y sus miembros tienen la obligación de asistir y proteger a los animales con acciones diligentes ante situaciones que pongan en peligro su vida, su salud o su integridad física.

Asimismo, tienen la responsabilidad de tomar parte activa en la prevención y eliminación del maltrato, crueldad y violencia contra los animales; también es su deber abstenerse de cualquier acto injustificado de violencia o maltrato contra estos y denunciar aquellos infractores de las conductas señaladas de los que se tenga conocimiento.

Artículo 4°. El artículo 10 de la Ley 84 de 1989 quedará así:

Artículo 10. *Los actos dañinos y de crueldad contra los animales descritos en la presente ley que no causen la muerte o lesiones que menoscaben gravemente su salud o integridad física de conformidad con lo establecido en el título XI-A del Código Penal, serán sancionados con multa de cinco (5) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

Artículo 5°. Adiciónese al Código Penal el siguiente título:

TÍTULO XI-A:

DE LOS DELITOS CONTRA LOS ANIMALES

CAPÍTULO ÚNICO

Delitos contra la vida, la integridad física y emocional de los animales

Artículo 339A. *El que, por cualquier medio o procedimiento maltrate a un animal doméstico, amansado, silvestre vertebrado o exótico vertebrado, causándole la muerte o lesiones que menoscaben gravemente su salud o integridad física, incurrirá en pena de prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses, e inhabilidad especial de uno (1) a tres (3) años para el ejercicio de profesión, oficio, comercio o tenencia que tenga relación con los animales y multa de cinco (5) a sesenta (60) salarios mínimos mensuales legales vigentes.*

Artículo 339B. Circunstancias de agravación punitiva. *Las penas contempladas en el artículo anterior se aumentarán de la mitad a tres cuartas partes, si la conducta se cometiere:*

- a) Con sevicia;
- b) Cuando una o varias de las conductas mencionadas se perpetren en vía o sitio público;
- c) Valiéndose de inimputables o de menores de edad o en presencia de aquellos;
- d) Cuando se cometan actos sexuales con los animales;
- e) Cuando alguno de los delitos previstos en los artículos anteriores se cometiere por servidor público o quien ejerza funciones públicas.

Parágrafo. *Quienes adelanten actividades en el marco de las normas vigentes relacionadas con la producción de alimentos no serán objeto de las penas previstas en la presente ley.*

Parágrafo 2°. *Quienes adelanten acciones de salubridad pública tendientes a controlar brotes epidémicos, o transmisión de enfermedades zoonóticas, no serán objeto de las penas previstas en la presente ley.*

Artículo 6°. Adiciónese el artículo 37 del Código de Procedimiento Penal con un numeral del siguiente tenor:

Artículo 37. De los Jueces Penales Municipales. *Los Jueces Penales Municipales conocen:*

(...)

7. *De los delitos contra los animales.*

Artículo 7°. Competencia y Procedimiento. El artículo 46 de la Ley 84 de 1989 quedará así:

Artículo 46. *Corresponde a los alcaldes, a los inspectores de policía que hagan sus veces, y en el Distrito Capital de Bogotá a los inspectores de policía, conocer de las contravenciones de que trata la presente ley.*

Para el cumplimiento de los fines del Estado y el objeto de la presente ley, las alcaldías e inspecciones contarán con la colaboración armónica de las siguientes entidades, quienes además pondrán a

disposición los medios y/o recursos que sean necesarios en los términos previstos en la Constitución Política, la Ley 99 de 1993 y en la Ley 1333 del 2009: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a los que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos de que trata el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Parágrafo. Los dineros recaudados por conceptos de multas por la respectiva entidad territorial se destinarán de manera exclusiva a la formulación, divulgación, ejecución y seguimiento de políticas de protección a los animales, campañas de sensibilización y educación ciudadana y constitución de fondos de protección animal, vinculando de manera activa a las organizaciones animalistas y juntas defensoras de animales o quien haga sus veces para el cumplimiento de este objetivo.

Artículo 8°. Adicionar a la Ley 84 de 1989 un nuevo artículo del siguiente tenor:

Artículo 46A. Aprehensión material preventiva. Retención Preventiva. Cuando se tenga conocimiento o indicio de la realización de conductas que constituyan maltrato contra un animal, o que de manera vulneren su bienestar físico, la Policía Nacional y las autoridades policivas competentes podrán aprehender preventivamente en forma inmediata y sin que medie orden judicial o administrativa previa, a cualquier animal. Toda denuncia deberá ser atendida como máximo en las siguientes veinticuatro (24) horas.

Parágrafo. Cuando se entregue en custodia el animal doméstico a las entidades de protección animal, el responsable, cuidador o tenedor estará en la obligación de garantizar los gastos de manutención y alimentación del animal sin perjuicio de las obligaciones legales que le corresponden a los entes territoriales.

En caso de no cancelarse las expensas respectivas dentro de un plazo de quince (15) días calendario, la entidad de protección podrá disponer definitivamente para entregar en adopción el animal.

Artículo 9°. Las multas a las que se refieren los artículos 11, 12 y 13 se aumentarán en el mismo nivel de las establecidas en el artículo anterior, así:

Artículo 11. Multas de siete (7) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 12. Multas de diez (10) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 13. Multas de nueve (9) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Parágrafo. Las sanciones establecidas en el presente artículo se impondrán sin perjuicio de las sanciones penales que esta u otra ley establezca.

Artículo 10. Prohíbese la utilización de bienes y recursos públicos para financiar actividades que promuevan el maltrato animal.

Artículo 11. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos, fue aprobado el **Proyecto de ley número 172 de 2015 Senado, 087 de 2014 Cámara**, “por medio de la cual se modifica el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones”, como consta en la sesión del 11 de noviembre de 2015, acta número 20.

Ponente:


JUAN MANUEL GALÁN PACHÓN
 H. Senador de la República

Presidente,


H.S. MANUEL ENRIQUEZ ROSERO
 Secretario General,


GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

CONTENIDO

Gaceta número 947 - Jueves, 19 de noviembre de 2015
 SENADO DE LA REPÚBLICA
 PONENCIAS

| | Págs. |
|--|-------|
| Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Acto legislativo número 03 de 2015 Senado, acumulado con el Proyecto de Acto legislativo número 06 de 2015, por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en lo relativo a la remuneración de los Miembros del Congreso de la República..... | 1 |
| Informe de ponencia para primer debate en primera vuelta al Proyecto de Acto legislativo número 008 de 2015 Senado, 043 de 2015 Cámara, por medio del cual se adiciona el artículo 171 de la Constitución Política | 7 |
| Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 64 de 2015 Senado, por medio de la cual se establece la obligación de instalar cámaras de seguridad en vehículos taxi que prestan el servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros..... | 9 |
| Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 108 de 2015, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa, sobre el fomento y protección recíprocos de inversiones” suscrito en la ciudad de Bogotá, a los 10 días del mes de julio de 2014..... | 12 |
| Informe de ponencia para segundo debate y texto aprobado por la Comisión Primera al Proyecto de ley número 172 de 2015 Senado y 087 de 2014 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 84 de 1989, el Código Civil, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones | 17 |